联合国 S/2018/674



安全理事会

Distr.: General
6 July 2018
Chinese
Original: English

2018 年 7 月 5 日秘书长给安全理事会主席的信

谨提及安全理事会第 2372(2017)号决议。安理会在该决议中请我与非洲联盟和索马里联邦政府密切合作，对非洲联盟驻索马里特派团(非索特派团)进行一次全面评估。审查的目的是总结迄今为止索马里的过渡情况，并考虑到索马里安全部队的能力，就非索特派团逐步向索马里移交安全责任，包括在选举期间移交责任问题提出建议。

根据非洲联盟和联合国特使就非索特派团供资问题提出的建议，于 2018 年 5 月 10 日至 19 日进行了联合审查。审查团由联合国维持和平行动部和非洲联盟和平支助行动司共同领导，成员包括来自政治事务部、外勤支助部、联合国索马里支助办公室(联索支助办)、联合国索马里援助团(联索援助团)、联合国驻非洲联盟办事处、非洲联盟委员会和非索特派团的军事、警务、政治、人权和后勤专家。欧洲联盟和作为索马里主要安全伙伴的联合国会员国也参加了审查团。

非索特派团所有部队和警察派遣国也派代表参加了审查，所有非索特派团区指挥官、代理部队指挥官、代理非索特派团警务专员以及非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表弗朗西斯科·马德拉也参加了审查。

在摩加迪沙和亚的斯亚贝巴，与国家安全顾问、国防军首长和索马里国民军其他代表等国家行为体以及国际伙伴举行了协商，包括关于索马里过渡计划的协商。联合审查团还向索马里总统穆罕默德·阿卜杜拉希·穆罕默德·法马杰通报了情况。由于目前的政治事态仍在发展而且相互重叠，其中包括在联合审查期间由索马里联邦成员州领导人组成的各州间合作委员会举行了一次会议，审查团无法访问各联邦成员州。

非洲联盟和平与安全理事会在 2018 年 6 月 27 日第 782 次会议上审议了联合审查的结论和建议。

主要结果

总体而言，索马里在过去十年中取得了重大进展。非索特派团在这一历程中至关重要。它一直在提供安全，使政治进程得以展开，并使联合国和国际伙伴能

18-11230 (C) 120718 130718





够保持存在并履行其支持索马里建设和平和国家政权建设的职能。非索特派团在确保索马里全国 2016 年选举进程中发挥了重要作用，使权力和平过渡到法马杰总统和哈桑 • 阿里 • 海尔总理领导下的当前联邦政治体制。对于协助按照索马里政治路线图举行设想于 2020-2021 年举行的下一次选举，非索特派团也将是一个必不可少的伙伴。

尽管在现联邦政府领导下取得了相当大的积极进展，包括就索马里国家安全架构达成协议，但进展仍然是可逆的。青年党仍然是一个强有力的威胁，表明它仍有能力对平民、索马里安全部队和非索特派团实施致命的恐怖主义袭击。持续的地区和部族分裂，加上该国武器扩散和缺乏法治，也是对防止暴力和武装冲突的长期障碍。与伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)有关联的武装团体规模小但持续存在，仍然是一个令人关切的主要问题。索马里和“索马里兰”之间悬而未决的争端升级为邦特兰和“索马里兰”在有争议的索勒地区的冲突，并在最近几周夺去数十名索马里人的生命，使约一万人流离失所。

索马里人还面临着新的挑战。国内政治分歧因国际竞争而加剧，而国际竞争已导致了索马里境内的一场代理人争端。这反过来又影响到索马里联邦政府与其联邦成员州之间脆弱的关系，并在索马里人中间播下更深层次分裂的种子。由于联邦政府和联邦成员州之间的这种摩擦，通过正式确定联邦成员州的地位、商定选举模式和加快建立一个联邦化和一体化的索马里安全部门等途径在联邦制方面取得的进展有限。此外，联邦政府与议会集团和反对派之间的分歧加剧了部族长期以来在领导层代表权问题上的分歧，增大了不稳定性和暴力风险。

在没有民族和解和确定索马里最终政治解决办法和联邦制国家原则的经修订宪法的情况下，索马里的战略位置及其日益增加的地缘政治重要性使它越来越容易受到外来影响和干涉。这是一个严重的局势，凸显了索马里领导人就分享权力和资源等关键问题以及详细的安全安排达成协议的迫切需要。

在经济方面，索马里在清理欠款和实施财政改革方面取得了进展，这将使它能够吸引赠款并重新获得国际金融机构的资金。联邦政府增加创收的努力正在取得成果，这改善了索马里今后能够在财政上维持本国安全部门的前景。然而，尽管国际社会作出了重大投资，并取得了值得称道的成就，特别是达纳布特种部队以及朱巴兰和邦特兰的安全部门，但非索特派团行动区的索马里安全部队基本上缺乏能够接管安全责任所需的能力、结构、机构监督和支持。必须在国际社会的支持下建设安全基础设施，然后逐步由联邦政府维持。成功在联邦政府与各联邦成员州之间以及与公众之间建立信任，对于取得进展至关重要。没有这种信任，对索马里安全能力的投资就没有坚实的基础。在索马里安全机构能够承担起这一责任之前，非索特派团对于提供安全和为展开政治进程创造必要的空间仍然不可或缺。

索马里过渡计划提供了一个真正的机会，可以将与军事和警察行动、机构能力建设和稳定有关的所有活动整合在索马里自主的整体努力中。但是，在充分执行该计划的优先事项、改善文职和军事领导层之间、联邦政府和联邦成员州之间以及提供财政和能力建设支助的国际伙伴之间的协调方面，能力和资源严重不足。

联合审查认定，非索特派团在所有部门执行第 2372(2017)号决议所列优先任务方面可继续发挥作用，这些任务对于实现其战略目标至关重要，即能够将安全责任逐步移交给索马里安全部队，减少青年党和其他武装反对派团体构成的威胁，并协助索马里安全部队为政治进程、稳定、和解和建设和平提供安全保障。

对于在 2020-2021 年举行选举，非索特派团和索马里安全部队一道存在也很有必要，后者预计将获得足够的能力，可在为选举提供安保方面发挥领导作用。

非索特派团文职部门除了在人道主义支助、民政和人权方面发挥其他文职职能外，还为支持政治进程作出了重要贡献。非索特派团与联索援助团(作为支持政治进程的牵头实体)、政府间发展组织和相关会员国密切合作。非洲联盟委员会将评估非索特派团的文职部分，对非索特派团文职人员目前部署情况进行摸底，并确定非索特派团可为支持政治进程带来的附加值，包括是否需要在关键地区派驻人员，以补充联索援助团的人员。

自上次联合审查和第 2372(2017)号决议以来的事态发展

索马里联邦政府想要承担非索特派团的安全责任，但是希望逐步通过有条件的移交实现，基于此，第 2372(2017)号决议体现了安全理事会寻求非索特派团部署十年后的撤出战略的意图。这项决议标志着战略重点从非索特派团转向建设索马里部队，以期将安全责任从前者移交后者。因此，该决议向联邦政府和联邦成员州提出了与非索特派团及其部队派遣国和国际伙伴协商确定过渡优先事项的任务。这样，非索特派团和捐助方可以调整努力，支持这些商定的优先事项，并确保可持续的移交。

然而，索马里安全部队的实际能力尚不得而知，2017 年联合审查时的过渡计划也不现实。尽管索马里人主导的摩加迪沙稳定计划得到制定和执行，索马里还是于 2017 年 10 月 14 日在摩加迪沙遭受了索马里历史上最严重的恐怖袭击，造成 500 多人丧生，更多人受伤。青年党发动的这场袭击凸显了索马里安全部队的能力以及指挥和控制方面的不足。随后，青年党对摩加迪沙和该国其他地区的平民和军事目标发动了其他致命袭击。这些袭击事件清楚地表明，过早移交是有风险的，在索马里建设安全部队和机构的能力并为 2020-2021 年的选举做准备的同时，非索特派团有必要在过渡期间继续驻留。

为了评估索马里安全部队的基线能力，并应安理会第 2372(2017)号决议为此提出的要求，联邦政府在非索特派团、联合国和国际伙伴的参与下，在 2018 年牵头开展了索马里国民军战备状态评估。评估的结论是，以目前的人员编制、训练和装备情况来看，索马里国民军是一支脆弱的部队，其指挥、控制和军事能力极其薄弱。尽管近年来开展了多个培训进程，但索马里国民军缺乏通用的原则和培训标准；装备极差而且没有得到维护；几乎没有基础设置，包括营级和旅级的医疗服务。在许多地区，索马里国民军是静态的、完全防御性的，仅限于占据土地，而没有能力控制新收复的地区或防止青年党夺回领土。2018 年 5 月 29 日，索马里国防部长在给总统、总理和国防部长的备忘录中认可了评估结果。

尽管在实施该国的新警务模式方面正在取得进展，但战备状况评估认定索马里警察部队几乎全部驻扎在摩加迪沙，而且揭示了在人力资源、基础设施、装备和后勤方面也存在严重差距。许多军官已经到了退休年龄，有若干个单位不能投入工作。这项评估未包括新成立的国家警察部门或将要并入“达尔维什”军事化警察的区域部队。

目前正在对联邦成员州的区域部队进行另一次战备状况评估，预计将在 2018 年底前完成。国家安全架构规定，区域部队应按照核定人数并入索马里国民军或并入达尔维什。2018 年 2 月，国家安全委员会商定，联邦政府将向与索马里国民军一道对青年党采取行动的联邦成员州警察部队、包括“达尔维什”，提供广泛支持。这方面的进展非常有限。

与此同时，根据第 2372(2017)号决议，截至 2017 年 12 月 31 日，非索特派团已将军事人员减少 1 000 人，并在增加 500 名警务人员以使核定总人数达到 1 040 人方面取得进展。目前部署了 718 名非索特派团警务人员，其中包括五支核定建制警察部队中的三支，每支部队的兵力增加到 160 人。根据第 2372(2017)号决议，军事人员人数将在 2018 年 10 月 30 日前进一步减少 1 000 人。

过渡计划

继 2017 年 12 月 4 日在摩加迪沙举行评估国家安全架构执行进展和挑战的安全会议后，联邦政府与联邦成员州密切合作，牵头制定了索马里过渡计划。联邦成员州、非索特派团、部队和警察派遣国、联合国和其他国际伙伴的代表参与了该计划的制定。

过渡计划为非索特派团在今后四年内至 2021 年 12 月分三个阶段逐步向索马里安全机构移交安全责任提供了战略框架。该计划概述了索马里(联邦和联邦以下各级)安全愿景下过渡的主要优先事项、里程碑、指标和条件。所有利益攸关方一致认为该计划应当全面，据此该计划细分如下：(a) 业务活动，包括确定索马里安全机构将逐步承担全部安全责任的地点并确定其优先次序，包括为此部署国家安全架构承认的部队；(b) 体制能力建设，需要为此目的执行计划和方案，包括国家安全架构、战备状态评估的建议以及警务、司法和公务员制度改革；(c) 支持各项活动，涉及协调非安全努力，为可持续和平创造条件，包括为此开展稳定、加强地方治理和法治、和解、调解、社会经济活动和旨在预防和打击暴力极端主义的活动。

过渡计划纳入了各联邦成员州和其他安全利益攸关方的意见，包括区域安全理事会代表、索马里国民军、各区的非索特派团部队和警察派遣国、非索特派团警察和国际伙伴的意见。过渡计划由国家安全顾问提交 2018 年 4 月 30 日举行的和平与安全理事会第 769 次会议并获得核可，随后提交 2018 年 5 月 2 日于比利时布鲁塞尔举行的关于安全问题的国际社会高级别会议并获得核可，这也为联邦政府强调将延续至 2019 年年中的该计划第一阶段的关键目标提供了一个平台。国家安全委员会在 2018 年 6 月 3 日和 4 日于拜多阿举行的会议上批准了该计划。会议商定了执行初始阶段的三个优先领域：(a) 摩加迪沙体育场；(b) 西南州的 Leego 镇；(c) 摩加迪沙和拜多阿之间的公路。

在联合审查期间，非索特派团、部队和警察派遣国以及主要安全伙伴表示全力支持过渡计划。所有利益攸关方一致认为，过渡计划为非索特派团逐步向索马里安全机构移交安全责任的进程提供了愿景和战略方向。详细的行动规划和执行工作正在进行中，需要协调联邦政府、联邦成员州、非索特派团军事和警察部门、部队和警察派遣国以及国际伙伴的努力，在过渡计划的三个方面采取包括军事、警察、支助、稳定、法治和非安全因素在内的综合办法。为此，联合审查建议继续加强军事行动与维稳相关努力之间的协调，重点放在维持治安、法治、司法，包括法院、检察机关和惩戒设施、保护人权机制和向民众提供基本服务。联合审查期间商定，非索特派团、部队和警察派遣国及其他伙伴应充分利用综合安全办法下的现有协调结构。所有行动者都应遵循关于过渡、稳定与和解的现有索马里联邦和州框架。

在试点阶段在三个优先领域实施过渡计划，是检验整体性过渡办法有效性和为今后地点和业务创建模板的机会。同样重要的是，在三个优先地点规划和执行计划的同时，在过渡计划第一阶段的其他任务和优先事项方面继续取得进展。

在就过渡计划、包括非索特派团的作用进行协商的基础上，联合审查认定，在主要利益攸关方的参与和同意下，过渡计划的执行应参照不断变化的当地局势不断加以调整。具体而言，应灵活执行，根据具体地点和情况进行调整，适当考虑维稳活动取得的进展和特定背景下的政治局势。今后的优先事项应在通过之前与非索特派团协商决定，详细计划下的每一项任务都需要现实的费用评估和供资框架。将在 2018 年 7 月 16 日和 17 日于布鲁塞尔举行的索马里伙伴关系论坛上介绍第一阶段优先领域执行计划的最新情况，包括成本计算情况。

关于重组非索特派团的建议

安全理事会第 2372(2017)号决议设想，非索特派团将转向发挥支助作用，索马里安全部队将逐步承担安全责任。除了已经属于非索特派团任务的优先任务之外，情况仍然如此。随着过渡计划的制定，并考虑到非洲联盟和联合国特使提议的非索特派团转型，这一转变将要求非索特派团进行自我调整，从试点阶段的三个优先地点开始，使其战略目标、存在和授权任务与过渡计划的执行相一致。联合审查考察了拟议的非索特派团改组对其警察、军事、支助和文职职能的影响。联合审查的结果和对其中每一个领域的建议应成为非索特派团订正行动构想的参照。

非索特派团的重组将加强非索特派团部队总部的能力，改善非索特派团部队和警察派遣国之间以及非索特派团、索马里人和双边伙伴之间的凝聚力和协调。重组的目的应是确保部队和警察派遣国以协调一致的方式共同努力，实现统一的行动目标。在这方面，可以在非索特派团行动构想中考察多个部队和警察派遣国在一个部门开展活动的可能性，而不是单个部队和警察派遣国在各自部门内基本上独立开展活动。重组后的非索特派团应成为一个更灵活、更有活力和更一体化的特派团，并实现与所有伙伴和索马里人更好地协调。在第一阶段三个优先地点中的两个地点，即 Leego 和摩加迪沙-拜多阿主要补给线，实施过渡计划首次涉及非索特派团两个区(第 1 区和第 3 区)和两个政治实体(联邦政府和西南州)。这为

非索特派团部队和警察派遣国以及索马里当局提供了在规划和执行方面展示协作和协调能力的机会。

关于重组，建议首先在非索特派团部队总部建立一个协调平台，如联合行动小组或“融合小组”。该平台将在部队总部工作人员和外部专家的支持下，在各区高级联络官的参与下，负责向非索特派团部队指挥官提供所有各区的每日行动信息和国际伙伴收集的情报，并对综合情况进行分析。该平台将补充非洲联盟的战略监督机制，并在部队指挥官的领导下加强非索特派团部队和警察派遣国之间的规划和协调。国际专家的供资选择包括借调会员国承担部署费用或通过非索特派团支助办管理的非索特派团信托基金自愿捐款。

第二，提议将非索特派团的军事指导和援助作用扩大到更强有力的战斗指导作用。训练有素的索马里国民军部队和确定参加具体联合行动的索马里安全部队应在开始行动前进行集结并接受战备指导，包括为此在非索特派团安全区内进行联合演习。这样做将促进索马里国民军、索马里安全部队和非索特派团之间的协调、合作并消除冲突，特别是在责任移交给索马里当局的领域。

第三，继在基斯马尤和拜多阿开展的培训索马里警察试点项目取得积极成果后，建议安全理事会赋予非索特派团开展警察培训的任务。非索特派团应按照 2018 年 6 月启动的联合国-非索特派团联合警察方案的设想，并依据已获国家安全委员会批准的联邦成员州新警务模式和警察计划，扩大培训活动。为支持实施过渡计划第一阶段，应扩大非索特派团警察部分的培训和辅导活动，以将索马里警察的存在扩大到摩加迪沙-拜多阿路线沿线地点。联合警察方案应考虑到执行过渡计划所需项目，同时继续将执行该国的新警务模式作为其首要重点。非索特派团警察部门应充分参与现有的协调机制。非洲联盟委员会应加快组建和部署两个建制警察部队，以达到核定的警察总人数。联合国随时准备通过其警务司提供必要的支持，包括协助培训已确定的单位。

第四，非索特派团重组要求非洲联盟和联合国在国际伙伴的支持下，尽早对非索特派团的能力和战备情况进行全面评估。非索特派团的战备状况评估，以及已经进行或正在进行的索马里安全实体的战备状况评估，将全面反映索马里所有安全行为体的能力。它将为非索特派团部队单位要求说明提供基线，以为重组和确定如何最好地支持过渡提供信息，并有助于增加透明度和捐助方信心。战备状况评估的结果应为制定修订后的行动构想和下文提议的技术审查提供资料，在此基础上，可以积极考察和寻求提供适当的航空资产等关键增强军力手段，以便除其他外，在部队指挥官领导下构建可能的快速反应部队的核心要素。

在支持试点地区执行过渡计划的同时，非索特派团在所有各区执行其任务时应继续执行其优先任务和活动。这包括进一步详细说明第一阶段结束时应创造的条件，并确定实现这些条件的适当方式。在这方面，根据联合审查的建议，覆盖朱巴兰省基斯马尤周围未指明地区的非索特派团第 6 区预计将关闭，并入第 2 区。基斯马尤镇的朱巴兰州部队是索马里最有能力的部队之一，由大约 1 600 名士兵组成的非索特派团特遣队在第 6 区的活动有限。取消第 6 区也可为今后的部队重组和削减以及重新分配后勤支助提供灵活性。

非索特派团重组进程应从非索特派团联合战备状况评估开始，随后由部队指挥官和区指挥官负责制定重组蓝图，并获得索马里人同意，得到和平与安全理事会认可。重组的规划和核准预计将在 2019 年 1 月技术审查时完成，实施工作可能持续到 2019 年年中。支持过渡计划的整个重组工作预计将在约 12 个月内完成。

对非洲联盟驻索马里特派团和索马里安全部队支助工作的影响

联合审查发现，索马里主要安全行为体，即非索特派团军事和警察部分、索马里国民军以及索马里警察部门，在后勤、装备和供资方面仍然存在差距，并得出结论认为，若要在执行过渡计划第一阶段的同时在其他所有各区开展军事行动和授权任务，则可能需要额外资源，以满足支助需求。联合审查证实，有必要在过渡计划和更广泛的各区行动中提供增强军力和战斗力的手段，以支持同时开展多项行动的努力。按上文提议对非索特派团战备状况进行的全面评估，将准确反映非索特派团的能力和需求，包括增强军力和战斗力的手段，并为进一步明确非索特派团的支助需求提供依据。

联合国和非洲联盟根据更广泛的战略行动构想设立了一个工作组，以制定非索特派团的航空以及情报、监视和侦察资产行动构想。该工作组也将有助于明确航空以及情报、监视和侦察方面的需求，以协助同时执行多项任务。

这项工作完成后，非洲联盟和联合国将需要加快组建所确定的能力。正如关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策所概述的那样，若要部署这些资产，就需要进行彻底的风险评估，并采取相关的减轻风险措施。

在过渡计划第一阶段索马里安全部队部署和承担安全责任的全部能力尚不清楚，因为索马里当局正在为此目的确定能够胜任的索马里国民军部队和区域部队。随着过渡的进行，包括区域部队在内的索马里安全部队的支助需求将更加明确。

鉴于即将停止在非索特派团不再派驻人员的地点提供支助，而这可能妨碍索马里部队承担全部责任，有必要在第一阶段期间为索马里部队建立后勤支助系统，以促进可持续的移交。联合审查重点指出，有必要确定包括警察和区域部队在内的索马里安全部队的支助需求，并制定如何满足这些需求的可行备选方案。此类支助应包括已编入索马里国民军的 2 400 名邦特兰部队人员，前提是这些人员专门用于打击青年党、与伊黎伊斯兰国有关联团体和海盗活动的行动。此外，索马里安全部队还需要加强处理简易爆炸装置的能力，因为此类装置对该部队的安全构成重大威胁。

联索支助办的支助工作最终应根据非索特派团重组和过渡进程期间新出现的需求进行调整。应评估索马里安全部队的支助需求，并根据比较优势分析确定谁最适合提供此类支助，随后可调整联索支助办与向非索特派团和索马里国民军提供支助有关的任务规定，以反映过渡计划第一阶段的业务需求。

问责与合规

联合审查评估了我给安全理事会的关于 2017 年联合审查结果和建议的信所附汇总表中各项建议的执行进展情况，这些建议旨在加强各机制和措施，以便更好地防止和处理非索特派团侵犯人权和违反国际人道主义法的行为。

在执行其中部分建议方面已取得进展，这些建议包括：翻译和传播符合国际人权法和人道主义法的非索特派团接战规则；在非洲联盟主导下开展部队人员随团培训和工作人员特定培训，包括问责制培训；编写非洲联盟-联合国部署前手册，以便在将部署前培训的责任移交给部队和警察派遣国后，协助它们提供此类培训；制定全非洲联盟范围内的行为和纪律政策准则；非洲联盟于 2018 年拨款 200 000 美元，协助就非索特派团据称对平民造成的伤害支付惠给金或补偿。

尽管如此，在处理非索特派团据称侵权违法的案件方面，包括就这些指控的调查结果提供反馈和交换信息方面，仍然存在差距。其他差距包括：对指控反应迟缓，有时是因各区提供反馈迟缓所致；联索援助团人权小组和非索特派团人权股所用方法不同，导致数字差异；供资不可持续或不足，无法向被非索特派团部队伤害的受害人足额支付惠给金；非索特派团无法在实地跟踪案件，原因是在该特派团六个区内监测和报告人权问题的人权干事人数有限。若要改善成果，非索特派团和联合国有必要就如何应对此类挑战进行更多磋商。

联合审查建议启动一项进程，以进一步商定采用何种模式加强调查方面的协调和支助，包括评估如何执行上一次联合审查就此问题提出的商定建议。因此，应继续使用措施建议汇总表，作为监测和报告合规与措施执行情况的工具。

在过渡期间，由于预计将开展包括或涉及使用区域部队的联合行动，侵犯人权和违反国际人道主义法的风险很可能增加。有必要加强非索特派团的合规措施和索马里安全部队的有关措施，特别是与查明情况(包括数目、地点和最低程度审查)、指挥和控制以及内部监督有关的措施、避免使用儿童的措施、防止实施性剥削和性虐待的措施，以及对指控的及时反应，包括通过调查作出反应。

有必要通过联合国-非索特派团人权尽职政策联合工作组和与索马里安全部队的联合协作等渠道加强协调，以确保问责到位并尊重国际人权法、人道主义法和难民法。适用人权尽职政策仍然至关重要。有效防止和处理非索特派团在行动中的侵权违法行为将有助于提高实现其安全目标的可能性。

对非洲联盟驻索马里特派团任务规定的影响

虽然非索特派团的战略目标和优先任务应大体上与第 2372(2017)号决议的规定保持一致，但现在应予以调整，使其符合过渡计划。非索特派团应继续执行其核心任务，并作出本函概述的调整，包括：(a) 与索马里安全部队密切协调，保护包括国际行为体驻地在内的主要人口中心，保障和推动政治与和解进程、法律和秩序维护工作、公共安全以及早期恢复，同时按照过渡计划将责任移交给索马里安全部队和机构；(b) 有效推动保障主要补给线安全的工作，首先是保障摩加迪沙-拜多阿路线的安全；(c) 与索马里安全部队开展有针对性的联合行动，进一步打击青年党和其他武装反对派团体，同时逐步增加索马里人的参与，并采取适当的减轻风险措施，包括尽量减少简易爆炸装置构成的威胁；(d) 向参与联合行动的索马里国民军部队提供战备状态方面的指导，包括为此在开展行动前举行联合演习；(e) 与联索援助团密切协作，根据国家安全架构、新的警务模式和国家警察计划，协助培训和部署索马里警察。

对于评估过渡计划第一阶段及其三个优先试点的实施进展，以及非索特派团重组的进展而言，今后几个月将至关重要。为使非索特派团能够实现有效重组，以便在这一早期阶段支持过渡计划，我赞成联合审查提出的建议，即安全理事会应将非索特派团的任务期限延长一年。

联合审查建议在 2019 年 1 月开展技术审查，评估非索特派团为支持过渡而进行重组的状况和成效，并在此基础上，就应如何将非索特派团军事人员再削减 1 000 人提出建议，安全理事会要求在 2018 年 10 月 30 日前完成这一减员行动。

建议将减员推迟至 2019 年 2 月进行，以便更好地使非索特派团完成规划并开始实施重组，从而协助在过渡计划第一阶段移交三个优先地区的相关责任。这样便能根据对非索特派团战备状况的评估，开展适当规划，制定行动构想，并执行过渡计划的试点阶段。这也将避免出现减员行动与非索特派团重组和过渡支助工作不一致的情况，包括在不适当的时机削减仍在开展活动的各区的人员。

如获安全理事会同意，拟议的技术审查将根据本函所列标准，评价非索特派团为支持过渡而进行的重组和定位工作所取得的进展和成效，特别侧重于改善非索特派团、其部队和警察派遣国、索马里人以及国际伙伴之间协调和协作的措施。技术审查还将审查正在根据过渡计划第一阶段开展的行动进展，并评估该计划的执行进度，包括为此根据国家安全架构，说明索马里安全部队的最新状态和准备情况以及最新整合情况。这项审查旨在结合其结果，就今后削减非索特派团军警人员的过程提供意见。联合国和非洲联盟将与过渡计划执行小组密切协作，开展这项技术审查，并将与该小组和所有有关伙伴非正式分享审查报告。亦可于 2 月在与安理会举行非正式互动对话时讨论该报告。

意见

我要感谢非洲联盟委员会在与联合国共同对非索特派团进行第四次联合审查的过程中给予强有力的协作。索马里当局第二次参与这项审查，同样值得赞扬，这是一个积极的迹象，表明尽管持续存在挑战，但索马里正在朝着全面承担本国安全责任的方向前进。我还要感谢安全理事会成员和欧洲联盟参与和加入联合审查团。我赞扬非索特派团、联索援助团、联索支助办和联合国驻非洲联盟办事处为联合审查工作提供便利，并为加强索马里安全伙伴之间的协作作出坚定努力。我赞同上文概述的联合审查所提建议，并敦促安理会积极考虑这些建议。

我要重点指出的是，非洲联盟委员会主席索马里问题特别代表以及非索特派团部队和警察派遣国代表参加了联合审查团，非索特派团代理部队指挥官、非索特派团代理警务专员和所有各区指挥官也参与其中。他们的参与提高了这项工作的包容性及其成果的可信度。我鼓励非索特派团及其部队和警察派遣国继续执行安全理事会为实现非索特派团战略目标而规定的优先任务，并根据联合审查的结果，使非索特派团实现必要转型，从而表明对索马里过渡的充分承诺。

索马里的稳定和进步面临复杂交错的各种新旧威胁。持续的洪水等一再发生的人道主义危机加剧了索马里人民的苦难，他们在面对严峻挑战时，继续展现出堪称楷模的坚韧精神。除青年党及其附属团体和其他非国家武装团体的威胁外，

联邦政府和各联邦成员州之间持续存在的分歧对建立正常运转的联邦国家构成主要障碍，这些分歧因外来影响和干涉而更加严重。我敦促索马里领导人搁置分歧，在共同愿景下达成必要协议，为全体索马里人建立正常运转的联邦国家。索马里人民已经是世界上最贫穷、最脆弱的民族之一，绝不能让他们因无法加强政治团结而付出代价。

与此同时，国际社会应加倍努力，保护索马里免受外部对抗的影响，这些对抗有可能使迄今取得的成果付诸东流。我敦促安全理事会、非洲联盟(包括其和平与安全理事会)和会员国研究如何保护索马里免遭进一步分裂，并为此作出必要努力。

我欢迎制定过渡计划，因为这是索马里联邦政府及其各联邦成员州致力于主导安全工作、承担安全责任的重要标志。索马里领导人正在继续致力于解决与即将载入永久宪法的联邦制有关的关键问题，此时不应让政治分歧妨碍执行过渡计划，妨碍建立有效、负责、能够逐步从非索特派团手中接管责任的安全部门。联邦和联邦以下各级的职能部委和安全机构必须按照人权标准继续密切合作以实现国家安全架构，包括为此加快将区域部队纳入国家和各州安全机构。应尽一切努力，确保索马里在联邦和州一级拥有自主权和一致目标，并确保在索马里社会各界获得更广泛的支持，以成功执行过渡计划。

同样，若没有非索特派团及其部队和警察派遣国以及主要安全伙伴的充分参与、协调和支持，过渡计划便无法执行。我欢迎非索特派团、部队和警察派遣国以及合作伙伴在联合审查期间对过渡计划作出的承诺，并鼓励它们继续本着这种参与精神，通过现有机制详细规划和执行该计划，作为全面安全办法的一部分。第一阶段及其优先试点的实施工作将是对非索特派团-索马里安全机构关系的检验，应得到充分支持。应利用早期阶段获得的经验教训来调整过渡工作，从而提高其可信度，改善其前景。

鉴于摩加迪沙以外的大部分索马里国民军部队目前在战备状态方面存在差距，他们无法从非索特派团部队手中接管责任。这些部队缺乏独立开展有效进攻行动的集体军事能力，无法自我维持，若要使其成为一支真正的索马里部队，就需要大量投资。我赞扬联邦政府努力以明确和透明的方式说明索马里国民军的状况，这大大有助于进一步的过渡规划。国防部长核可索马里国民军战备状况评估结果，是最终确定联合审查结果和建议之前的重要一步。

在这方面，我赞扬将 2 400 名邦特兰部队人员编入索马里国民军的举措，并敦促索马里当局根据国家安全架构和国家安全委员会的协议，加快确定其他联邦成员州内的区域部队，并将其编入索马里安全部队。我还鼓励索马里当局完成对区域部队战备状况的评估，以更好地了解这些部队是否已准备好开展联合行动，并鼓励索马里当局在索马里安全部队为支持过渡而进行重整的同时，对这些部队进行持续评估。

我敦促索马里的国际伙伴，作为 2017 年 5 月在伦敦商定的安全契约的签署方，认可和支持索马里为承担本国安全责任而作出的努力，采取进一步行动，为

成功执行过渡计划提供必要的支助和资源。与此同时，我敦促联邦政府和各联邦成员州认识到，在为必要的改革作出所需的政治决定方面取得进展，以及采取具体步骤执行过渡计划，对于获得资源将至关重要。

我再次呼吁为非索特派团提供可预测和可持续的供资，并提及 2018 年 4 月 19 日向安全理事会提交的关于非索特派团筹资问题的特使报告，该报告强有力地说明，在非索特派团为支持索马里转型而进行调整的同时，应继续为该特派团提供可预测的资金。联合审查为通过拟议的非索特派团重组进行这一转型提供了参数，财政支持对此将至关重要。

总体而言，我对目前正在采取的步骤感到欣慰，这些步骤旨在逐步、有条件地向索马里安全部队和机构移交安全工作。我赞扬非索特派团在 2017 年 12 月成功完成了首次缩编，削减了 1 000 名军事人员，并敦促非索特派团完成提供其余已核定新增警务人员的工作。今后几个月，非索特派团和索马里安全部队将在三个优先地点开展必要的行动和任务，以执行过渡的第一阶段。这是一段关键时期，过渡计划的可信度和非索特派团为该计划提供支助的成效将受到考验。应给予非索特派团足够的时间完成重组，同时应延长其进一步削减军警人员的期限。拟议的重组不仅将使非索特派团更加有效地执行任务，以支持索马里过渡，而且还将依照有条件的过渡，改善可持续削减军警人员的前景，因为非索特派团将提高效率并实现转型。

在这一总体背景下，就资源使用方面的问责相关问题作出保证是加强联合国任何支助的基础，人权尽职政策仍然是为重组工作向非索特派团提供此类支助，或向索马里安全部队提供此类支助的基石。

我表示注意到非洲联盟委员会打算对非索特派团文职部分开展审查。我认为，根据第 2372(2017)号决议，应继续将重点放在能够使非索特派团执行核心任务的工作上，包括就执行任务的所有方面进行政治接触。任务规定的互补性和所有各级的密切协作应当推动非索特派团文职人员和联索援助团的工作。

我向非索特派团勇敢的男女工作人员和索马里安全部队致敬，并再次向他们深表感谢，他们的勇气和牺牲为数百万索马里人寻求持久和平和没有武装冲突的未来带来了希望。

我还对联合审查的领导人和参与方所做的工作表示感谢。我了解他们面临的挑战，以及他们如何以令人自豪的方式寻求解决这些挑战。

请提请安全理事会成员注意本函为荷。

安东尼奥·古特雷斯(签名)